

L'OASI est une association fondée en 2014 à Genève avec les objectifs suivants :

1. Examiner et documenter les effets des lois et des procédures mises en place sur les droits des personnes auxquelles elles s'appliquent et sur la qualité des prestations qui leur sont dues.
2. Favoriser le développement d'une jurisprudence et l'analyse critique des pratiques administratives en matière de droit des usagers, ainsi que l'accès à ces documents.
3. Sensibiliser les autorités et le public en révélant la réalité de la situation des chômeurs et chômeuses, ainsi que des ayants-droit à l'aide sociale et aux prestations complémentaires familiales.
4. Formuler des propositions de modifications législatives et d'améliorations des dispositifs institutionnels en place.

Résumé du 3^e rapport d'observation 2016

Se référer au texte complet, disponible sur le site de l'OASI :

www.cgas.ch/OASI

INTRODUCTION

Le contexte :

Evolutions sur le marché du travail et en matière de chômage et d'aide sociale, évolution du cadre législatif, évaluations de la LIASI.

Le champ d'étude de l'OASI :

- La LIASI / l'Hospice général
- La LMC / l'OCE et les caisses de chômage
- La LPCC (PCFam uniquement) / le SPC

Une observation de ces lois à travers des témoignages d'usagers (comme en 2014 et 2015), et à travers des entretiens avec des professionnels du social (nouveau 2016)

Méthodologie :

Regards des usagers : De nouveaux supports de communication - Garantie d'anonymat - 21 témoins - Traitement différencié des faits et des émotions suscitées - Question de la représentativité

Regards des professionnels : Un nouveau regard sur notre champ d'étude - Elargissement du champ d'étude aux effets des lois observées sur les institutions du social - Possibilité d'anonymat - 10

professionnels rencontrés dans 6 institutions - Le souci de la représentativité dans le choix des institutions

1. Concernant la LPCC (PCFam) / le SPC

Thématiques soulevées par les usagers

- Une demande pléthorique de documents, dont certains parfois égarés par le SPC
- Des prestations circonstanciées non versées ou versées avec de longs délais
- Des erreurs de calcul récurrentes
- Des trop-perçus générés par une périodicité du calcul des droits inadaptée et de longs délais de traitement
- Une grande précarité
- Des décisions incompréhensibles
- L'absence d'une personne de référence problématique pour les usagers
- La prise en compte de ressources virtuelles: les revenus hypothétiques
- En l'absence d'accompagnement social au SPC, un recours quasi inévitable à des services sociaux privés

«C'est le bazar, je n'y comprends rien" (Fatou)

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Un accès au droit à des PCFam problématique
- Une demande pléthorique de documents
- Un langage administratif et procédural hermétique
- De longs délais de traitement
- Des erreurs de calcul
- Une même loi, la LIASI, appliquée différemment par l'HG et le SPC, une inégalité de traitement injustifiable
- Une disponibilité des services déficitaires
- Une absence d'interlocuteurs à même d'expliquer, d'informer
- Un système, des outils de gestions contraires à une réactivité idoine
- Le gain hypothétique, une mesure d'incitation qui ne va pas au bout de ses ambitions
- Une absence d'appui qui contraint les usagers au recours aux services sociaux privés ou communaux
- Des procédures de recours devenant le seul mode de communications

Propositions

- Supprimer les barrages administratifs à l'accès aux prestations
- Promouvoir les prestations, clarifier leurs critères d'obtention
- Veiller à ce que les services soient accessibles, élargir les horaires de réception téléphonique
- Simplifier la procédure, éviter les exigences redondantes de documents
- Développer une unité sociale à même de conseiller ou d'orienter les usagers
- Rétablir le système de portefeuilles de dossiers attirés pour garantir un suivi efficace
- Le SPC ne doit plus être en charge de l'application de la LIASI
- Revoir la notion de gain hypothétique
- Assurer un suivi à même de favoriser l'indépendance financière des ayants-droits
- Publier la jurisprudence en matière de recours

2. Concernant la LMC / l'OCE et les caisses de chômage

Thématiques soulevées par les usagers

- Des activités d'insertion peu en phase avec les besoins des assurés
- Un manque de formations qualifiantes
- Une culpabilisation des chômeurs quant à leur situation
- Des rapports difficiles entre les conseillers et les assurés
- Les sanctions lourdes de l'OCE

*« On m'envoie juste apprendre à faire des CV que je sais déjà faire... »
(Fatima)*

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Des mesures inopportunes ou trop tardives (savoir faire une CV ou des recherches d'emploi pour des personnes en fin de droits)
- Des mesures attribuées non pas en fonctions de leur pertinence mais des places disponibles
- Un accès particulièrement difficile à des mesures qualifiantes
- L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi dans des secteurs saturés ou ne correspondant pas au profil des assurés
- Un report de charges sur des services sociaux privés ou communaux afin de réaliser les objectifs posés par l'OCE
- Des injonctions qui amènent les services privés ou communaux sollicités par les usagers à travailler en dépit du bon sens pour ne pas voir les assurés être pénalisés

« On participe à un système malsain... » (Une conseillère en insertion professionnelle)

Propositions

- Individualiser le suivi et assurer plus de cohérence dans le développement du projet d'insertion
- Veiller à l'adéquation des assignations et des mesures d'insertion au parcours des usagers
- Centrer l'action de l'OCE sur l'augmentation des compétences et non sur des poncifs de la recherche d'emploi
- Écarter les mesures qui offrent, à des prix prohibitifs, principalement des activités redondantes et/ou occupationnelles.
- Faciliter les réorientations de carrières vers les secteurs ne connaissant pas ou peu de chômage.
- En cas de sanction, fixer un minimum vital au-dessous duquel les revenus de la personne ne peuvent pas descendre.
- Éviter la sous-enchère et les dégradations de statuts professionnels.

3. Concernant la fin de droit de chômage

Thématiques soulevées par les usagers

- Un non-droit à l'aide sociale pour les personnes en dehors des barèmes de l'Hospice
- Une information sociale déficitaire (droit de rester inscrit à l'OCE sans être indemnisé)

« Vous n'avez pas le droit au social, on ne peut rien faire pour vous. »
(L'employé d'un CAS, cité par une usagère)

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Une information lacunaire sur les perspectives possibles pour les chômeurs en fin de droits
- La souffrance des personnes qui n'ont plus droit à rien, leur perte de statut
- Le passage d'un système d'assurance à un système d'assistance
- La personnalisation d'un problème structurel, la culpabilisation
- Un nombre important de chômeurs en fin de droit disparaissent des statistiques
- L'obligation de recourir à des services sociaux privés ou communaux pour faire face à des dépenses exceptionnelles

« Les chômeurs en fin de droit passent de l'exclusion du monde du travail à l'exclusion sociale. » (Un assistant social de l'Hospice)

Propositions

- Favoriser l'accès à des prestations d'information sociale et de prévention pour éviter des détériorations de la situations des chômeurs en fin de droit
- Leur garantir un véritable accompagnement à la réinsertion
- Informer les chômeurs en fin de droits afin de préserver leurs accès aux mesures de réinsertion qui leur sont destinées
- Thématiser le chômage structurel et la dégradation du marché de l'emploi pour ne pas incriminer les chômeurs

4. Concernant la LIASI / l'Hospice général

Thématiques soulevées par les usagers

Lors du *premier contact* ou de l'ouverture d'un dossier à l'Hospice, nous avons observé:

- Un manque, voire une absence, de prise en charge sociale pour les personnes ayant des besoins spécifiques ou un profil fragile
- Une absence d'information sociale
- Des décisions erronées en matière de prise en charge financière
- Le recours ou le renvoi vers des services sociaux privés
- Une grande précarité

Dès la prise en charge par l'Hospice, nous avons observé:

- Une surcharge des assistants sociaux de l'Hospice
- Un suivi de moins en moins personnalisé

- Un manque, voire une absence, d'accompagnement social, une prise en charge toujours plus administrative et des rendez-vous toujours plus espacés
- Un suivi inadapté aux personnes fragiles
- Une absence de prise en compte des besoins, des projets et des compétences des usagers
- Un contrôle contre-productif
- Une information sociale inadéquate menant à une grande précarité ou une sanction abusive

« Je mange à droite à gauche... » (Laurent)

Thématiques soulevées par les usagers

Durant le stage d'évaluation de la distance à l'emploi, nous avons observé:

- Un stage jugé inutile
- Des activités productives non rémunérées
- Un stage infantilisant
- Une surveillance accrue
- Des encadrants illégitimes
- Une évaluation de la distance à l'emploi peu pertinente

Durant des activités de réinsertion (AdR), nous avons observé:

- Une inadéquation à l'expérience et aux qualifications des usagers
- Une dévalorisation de la personne
- Un travail gratuit afin de pallier le manque de ressources d'associations
- Un moyen de sortir de chez soi
- Un cahier des charges non respecté

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Une augmentation des dossiers sans adaptation des moyens pour y faire face, une surcharge
- Un accompagnement social qui peine le plus souvent à être assuré comme il le devrait
- Des prestations d'information sociale et de prévention prescrites par la loi qui ne sont plus délivrées
- Le CASI un outil inadapté pour agir dans un contexte aussi peu favorable à la réinsertion
- Un report de charge et de compétences sur les services sociaux privés et communaux, qui pèsent sur les cahiers des charges et les finances de ces derniers
- Un espacement des entretiens plus pour tenir compte des effectifs insuffisants que des besoins des usagers
- La disparité des prestations assurées selon les assistants sociaux, l'inégalité de traitement qui en découle
- Un réel déficit de moyens d'évaluation des potentiels d'insertion des usagers
- Une fragmentation du suivi des usagers
- Une perte de la vision globale de la situation des personnes
- Des pertes de temps entre les différents segments d'interventions
- La non prise en compte de la connaissance globale de la situation par les assistants sociaux
- Une dichotomie entre le suivi social et l'insertion professionnelle qui est conceptuellement infondée

« Les droits donnés par l'article 5 de la LIASI sont complètement niés. » (Un assistant social du service social communal)

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Des stages d'évaluation de la distance à l'emploi inadaptés
- Des mesures disqualifiantes, humiliantes
- Le SRP qui régule la prise en charge des usagers en fonction de ses capacités d'absorption
- Un manque de soutien dans les démarches de formation ou de certification
- L'existence d'un système d'aide sociale à deux vitesses, des mesures qui ne sont pas accessibles à tous les chômeurs
- Une distinction opaque entre activités de réinsertion et emploi gratuit

Propositions

- Donner les moyens financiers à l'Hospice d'appliquer la LIASI
- Appliquer l'article 5 de la LIASI afin de répondre aux besoins des usagers en matière d'information et d'accompagnement social
- Réinstaurer un suivi intégral dans les CAS. Rendre aux assistants sociaux la compétence d'évaluer les situations et d'assurer l'intégralité du suivi
- Transformer le SRP en un service ressource, composé d'experts à disposition des assistants sociaux des CAS.
- Les personnes prenant des décisions concernant des usagers doivent les connaître. Il n'est pas admissible que des décisions impactant la vie d'usagers soient prises uniquement sur dossier.
- Assurer un suivi régulier des usagers pour éviter une détérioration de leurs situations.
- Les prestations financières de la LIASI doivent être revues à la hausse et automatiquement indexées de la même manière que les prestations AVS
- Augmenter les plafonds admis pour les loyers, comme la LIASI le prévoit et comme cela a été promis durant la campagne référendaire
- Augmenter les franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative, comme la LIASI le prévoit et comme cela a été promis durant la campagne référendaire
- Supprimer les stages d'évaluation de la distance à l'emploi. Ouvrir en suffisance un choix de stages à proposer selon les besoins: évaluation des compétences, réentraînement au travail, réinsertion professionnelle, occupation, etc.
- Permettre à tous les usagers de l'Hospice en processus de réinsertion d'accéder aux MMT et aux ARE, EdS.
- Rendre les AdR plus qualifiantes.
- Rémunérer systématiquement les AdR quand il s'agit de fonctions professionnelles indispensables au déploiement des activités du lieu d'affectation.

5. Concernant le non-recours

Thématiques soulevées par les usagers

- Un non-recours dû à l'ignorance de l'existence des prestations
- Un non-recours dû à une absence d'information sociale
- Un non-recours dû à une peur du renvoi (permis B)
- Un non-recours suite à une sanction suivie d'un refus d'être reçu à l'Hospice
- Un non-recours dû à la complexité des tâches administratives donnant accès aux prestations
- Un non-recours induit par la peur d'avoir des sommes à rembourser au SPC

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Des barrages administratifs et procéduraux sont érigés lors des premiers contact dans les CAS qui empêchent l'accès aux prestations
- De graves lacunes en matière d'information sociale qui ne permettent pas aux usagers d'être informé de leur droits
- La quantité et la complexité des documents exigés par le SPC sont rédhibitoires
- Les délais de prises en comptes des réactualisations de ressources génèrent des récupération rétroactives qui mettent les usagers en difficultés et qui les inclinent à renoncer aux prestations
- Des conséquences préjudiciables pour les personnes aux bénéfices de permis B ou en attente de permis C
- Une non prise en compte de la diversité ou des fragilités qui ferme la porte à des personnes qui ont objectivement des besoins sociaux

« L'Hospice général n'est plus le dernier filet pour tout le monde. Pour certains, le dernier filet, c'est rien. » (Une conseillère en insertion de l'antenne chômage)

Propositions

- Application de l'article 5 de la LIASI, qui prévoit qu'une « information sociale » soit dispensée par l'Hospice
- Mettre en œuvre des campagnes d'information au sujet des droits sociaux
- Une pesée d'intérêts ne devrait-elle pas être opérées lors de l'application de deux lois produisant des effets contradictoires (permis B)

6. Concernant le vécu et le ressenti des usagers

Thématiques soulevées par les usagers

- Une grande souffrance due à la détresse matérielle
- Un état dépressif
- Un sentiment de peur
- Un sentiment d'exclusion sociale
- Un sentiment de discrimination
- Un sentiment d'abandon
- Un sentiment d'être vu comme profiteur du système
- Une gêne à demander de l'aide
- Un sentiment de maltraitance
- Un sentiment d'être surveillé
- Un sentiment de perdre la maîtrise de soi-même
- Un sentiment d'injustice

« On me fait me sentir comme la lie de l'humanité. » (Rose)

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Augmentation du recours à des aides en nature (épiceries sociales, Colis du cœur,...)
- Dettes croissantes, enfermement dans la spirale de l'endettement
- Un sentiment d'humiliation
- Une angoisse permanente, de la souffrance, un sentiment de discrimination
- Prépondérance des indicateurs sociaux de la santé

- Une reproduction sociale de la pauvreté et de l'exclusion
- Un sentiment d'abandon, d'injustice et d'exclusion
- Un risque de rupture de cohésion sociale

Propositions

- La réalisations des autres propositions devrait rendre cette rubrique inutile.
- Mettre en œuvre des campagnes d'information pour lutter contre les représentations négatives des usagers de l'aide sociale, des PCFam et du chômage.

7. Concernant les effets des lois et institutions étudiées sur les autres institutions du social

Thématiques soulevées par les acteurs du social

- Un report de charges et de compétences implicite vers les services sociaux privés et communaux
- Une forme de sous-traitance par les services sociaux privés et communaux des tâches dont l'Etat se délestent faute de moyens suffisant alloués
- Une privatisation larvée de l'aide sociale
- Le retour du caritatif
- Une mise en péril des tâches originelles de ces services par l'afflux de demandes qui leur sont ainsi imposées
- Une augmentation des coûts de fonctionnement et des prestations
- La nécessité de développer de nouvelles compétences, de se former.
- Des dilemmes éthiques pour ces dernière, camper sur leurs attributions ou prendre en charge les exclus des services officiellement chargés de ces problématiques
- Malaise et difficulté à gérer les contradictions résultant de la nécessité d'aider les usagers à répondre à des injonction dénuées de sens ou à tout le moins paradoxales

Proposition : Stricte application des articles 1, 2 et 3 al.1 de la LIASI

8. Conclusions

Usagers et professionnels identifient les mêmes problématiques:

un système social mis à mal - un suivi social toujours plus rare - des institutions surchargées - une perte de sens de l'intervention sociale - une privatisation larvée du social - un manque de moyens à pallier.

Repenser l'aide sociale, réguler le marché du travail.

Cesser de se tromper de cible, s'attaquer aux véritables problèmes.

Tenir compte des conclusions du Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève, présenté par le Conseil d'Etat en septembre 2016.

Genève, novembre 2016

Les artisans de ce rapport sont Marie Leblanc Rigal (HETS) et Julien Repond (UNIGE), sous la supervision de Jocelyne Haller.